

## 남중국해 분쟁과 베트남의 전략\*

김 석 수\*\*

### I. 서론

2016년 7월 12일 네덜란드 헤이그 상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)는 필리핀과 중국 간의 남중국해 분쟁에서 필리핀의 주장이 타당하다고 판결했다. 중국은 PCA 판결을 인정하지 않고 있지만 판결 결과에 대해 원칙적으로 항소할 수 없을 뿐 아니라 준수해야 할 의무가 있다(틸 2016: 1-4; Ashraf 2016). 남중국해 분쟁은 PCA의 판결로 중국과 권리 주장국들 사이의 양자 관계에서 미국 중심의 역외 강대국, 유엔과 같은 국제기구가 관련된 다자간 문제가 되면서 더욱 복잡하게 전개되고 있다.

베트남과 중국의 양자 관계는 1991년 국교 재개 이후 정상적인 비대칭 관계를 유지해 왔다. 이러한 양국 관계를 통해서 중국은 지배권, 베트남은 자율권을 인정받았다. 그러나 2010년 7월 아세안 지역 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum) 이후 악화된 남중국해 문제는 양국 관계가 언제든지 악화될 수 있는 휘발성이 높은 분쟁 요인이 될 수 있다는 것을 보여주었다. 베트남은 국교 재개 이후 중국과 관

---

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아서 수행된 연구임(NRF-2014S1A5B5A07042135). 이 연구는 2016학년도 한국외국어대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 이루어진 것임.

\*\* 한국외국어대학교 글로벌 교양대학. ssk1402@hanmail.net

계에서 국익과 안보 확보를 위해 때로는 협력, 때로는 투쟁이라는 이중정책을 추구해 왔다. 이러한 이중정책 기조 속에서 베트남은 남중국해 분쟁이 중국과 포괄적이고 전략적 동반관계에 부정적인 영향을 미치는 것을 방지하려고 노력해 왔다.

전통적으로 베트남과 중국 관계는 양국이 신뢰하고 있을 때는 기본적인 이익이 위협받지 않거나 차이점이 관리될 수 있다는 정상적이고 성숙한 비대칭적 관계 중의 하나였다. 국교 정상화 이후 베트남은 중국의 정책을 예측하고 대처하기 위해 양자 관계 네트워크 속에 중국을 포함시키려 노력해 왔다. 베트남은 정부 대(vs) 정부, 공산당 대 공산당, 그리고 군부 대 군부 사이의 긴밀한 유대와 대화를 통해 포괄적인 협력을 강조하는 네트워크를 활용해 양국관계를 유지할 수 있었다(Thayer 2011: 350-357).

약소국의 자조와 생존전략을 분석하는 학자들은 동남아 국가들이 중국의 경제력을 최대한 활용하는 편승전략(bandwagoning strategy), 안보와 방위를 위해 미국 중심의 역외 강대국을 개입시키는 균형전략(balancing strategy), 그리고 이 두 전략을 결합한 다차원적 헤징전략(multitiful hedging strategy)을 채택할 것인가라는 선택지를 두고 신중하게 접근하고 있다고 주장한다. 이 시각은 다른 동남아 국가들과 마찬가지로 베트남 역시 중국의 경제력과 군사력을 인정하면서 활용할 수밖에 없는 다차원적 헤징전략 채택이 필요하다는 것을 강조하고 있다.

이런 맥락에서 이 글의 목적은 남중국해 분쟁에서 국익과 안보 확보를 위한 베트남의 다차원적 헤징전략을 분석하는 것이다. 베트남은 중국에 비해 작은 지리적, 인적, 경제적 그리고 군사적 재원을 보유하고 있기 때문에 상대적인 약소국이다. 베트남과 같은 동남아 약소국들의 다차원적 헤징전략은 강대국과 관계에서 자조전략(self help strategy)의 자율성을 어느 정도 유지하면서 국익과 안보 확보를

위한 최적의 대외전략이라 할 수 있다(Medeiros 2005-06: 145-167). 헤징전략은 다양한 의미와 차원으로 사용되고 있지만 본 연구에서는 강대국에 대한 약소국들의 생존 전략의 측면에 초점을 맞추고 있다.

이전 연구들은 베트남과 중국의 남중국해 분쟁을 주로 양국 간 역사적 관계, 군사력 비교, 그리고 냉전적 차원의 분석으로 국한되어 있어 본 연구는 남중국해 분쟁을 통해 베트남이 국익과 안보 확보를 위해 다차원적 헤징전략을 대중정책을 분석하는 것이 이전 연구와 차별을 가지고 있다고 볼 수 있다.

## II. 헤징전략의 이론적 분석

세력균형은 국제정치에서 가장 논쟁이 되는 이론이다. 세력균형은 국가 간 세력의 공평한 분배를 주장하는 이론이다. 세력균형은 한 국가에게 너무나 많은 권력이 집중되면 세력균형이 무너지는 위험을 안고 있기 때문에 권력의 불균등은 위험하다고 주장한다(Griffiths & O'Callaghan 2002). 그러나 국제정치의 현실은 경제와 군사 능력의 서로 다른 수준 때문에 다른 국가들보다 더 강력한 국가들이 항상 존재하고 있다는 것을 보여주고 있다. 이러한 경우에 소규모와 중간 규모 국가들이 강대국 특히 주변 강대국과 관계에서 적절한 자조전략을 채택하는 것은 국가 안보와 생존에 사활이 걸린 문제이다. 국제정치에서 현실주의와 자유주의가 주장하는 이론들은 이러한 문제를 분석하는 두 가지 주류 이론이다. 현실주의는 스펙트럼의 양 극단에 있는 균형과 편승의 역할을 강조한다. 다른 한편으로 자유주의는 관여(engagement)의 역할을 추구하고 있다. 반면에 헤징전략은 두 이론을 혼합하고 있다(Vuving 2006: 805-824).

균형은 내부 균형과 외부 균형이라는 두 가지 하위 개념으로 분류할 수 있다. 강대국이 제기한 위협에 직면했을 때 내부 균형을 채택하고 있는 약소국은 내부적 힘의 구축을 통해 준비 태세를 강화하려고 노력한다. 이 전략은 경제력을 발전시키고 군사 능력의 강화가 포함된다(Vuving 2006: 805-824). 이것은 그 약소국이 독립적이 되는 것을 도와주고 최악의 시나리오에 무력을 사용하는 강대국에 대처하는 것을 가능하게 해준다. 반면에 외부 균형은 위협을 제기하는 국가에 대처하기 위해 다른 강대국들과 공식적이고 비공식적 동맹 확립에 초점을 맞추고 있다(Denny 2005: 305-322).

약소국이 강대국에 대처하기 위한 두 번째 현실주의 선택은 그 강대국에 편승하는 것이다. 이 전략에는 약소국이 강대국 공격을 피하기 위해 그 국가에 맞춰 조정함으로써 우호적인 관계를 추구하는 것이다. 그렇게 함으로써 약소국은 열등한 지위를 인정하고 강대국에 복종하는 것이다(Hiep 2013: 305-322). 현실주의와 달리 자유주의 관점은 약소국들이 강대국들에게 경제적·외교적으로 깊이 관여함으로써 강대국의 행동을 구체화할 수 있다고 주장한다. 이 주장은 상호의존의 심화가 양측에 이익이 될 수 있다는 상생가설(positive-sum assumption)에 근거하고 있다.

그러나 현재와 같은 역동적인 국제정치 상황 속에서 이와 같은 순수한 전략적 형태 어느 것도 다른 국가와 관계에서 국가들의 행태를 완전하게 설명할 수 없다. 따라서 전략적 헤징이 그 대안으로 부상하고 있다. 그 개념은 수많은 학자들에 의해 다양한 방식으로 규정되고 있다. 헤징전략은 약소국들이 균형, 편승 그리고 중립과 같은 보다 직접적인 대안을 결정할 수 없는 상황에서 우발적인 사건을 피하는 것을 목적으로 하고 있는 일련의 전략들이다. 이 전략은 약소국들은 명백하게 다른 국가를 배제하고 한 쪽을 선택해야 하는 것을 피할 수 있는 중간 위치를 추구하게 만드는 것이다(Goh 2005: 2). 또 헤징

전략은 약소국들이 최악의 시나리오를 준비하는데 실행 가능한 대안을 고안하는 위험관리 전략이라 할 수 있다(Matsuda 2012: 109-119). 헤징전략은 다양한 대안의 준비를 통해서 다른 국가와 관계에서 위험을 상쇄하기 위해 불확실한 환경에서 한 국가가 채택하는 정치적인 전략으로 이해할 수 있다.

따라서 헤징전략은 국가들이 주어진 기회를 극대화하면서 장기적인 위협을 최소화하는 전략을 채택하는 데 도움이 될 수 있다. 비록 헤징전략이 균형과 편승의 스펙트럼 중간 위치에 있어서 현실주의와 자유주의의 혼합이 될 수 있지만 중국과 동남아 국가들 관계 사례에서 차별화된 전략이라고 볼 수 있다. 첫째 헤징전략은 균형 전략적 요소들을 포함하고 있지만 순수한 형태의 균형은 아니다. 강대국들과 동남아 국가들과 같은 약소국들 사이의 군사적 유대는 중국이 부상하기 훨씬 이전에 확립되었다. 예를 들면 필리핀은 1950년대 이후 미국과 동맹조약을 체결하고 있다. 베트남은 프랑스와 미국과 전쟁 이후 러시아(구소련)와 긴밀한 관계를 유지해 오고 있다. 따라서 국가들이 군사력을 현대화시키기 위한 노력은 일차적으로 중국 부상 때문이 아니라 일반적으로 안보와 국익 확보를 위한 것이다. 국가들은 경제발전과 함께 더 많은 군사비를 지출하는 경향이 있다.

둘째, 헤징전략은 약소국들이 어떤 종류의 인센티브를 얻기 위해 강대국들과 보다 긴밀한 관계를 추구하기 때문에 편승전략은 아니다. 동남아 국가들과 중국 관계에서 편승전략은 주로 경제적 혜택이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 헤징전략은 권력 인정을 의미하는 것이 아니다. 즉 약소국들은 강대국들의 우월한 지위를 인정하지 않는 것이다. 마지막으로 헤징전략은 강대국과 관계에서 위험을 상쇄하기 위한 목적 때문에 순수한 관여전략과 구별된다. 관여전략은 양측이 독립적인 관계로부터 이익을 얻을 수 있다는 것을 가장하고 있다. 그럼에도 불구하고 헤징전략에서 상호신뢰는 약소국들이 강대국

과 깊은 상호의존을 채택하기에 아주 높은 것은 아니다.

동남아에서 대부분의 국가들이 합리적 선택으로 헤징전략을 추구함으로써 중국 부상에 대응하고 있다. 동남아 국가들이 중국에 대응하는 헤징전략에는 세 가지 요인이 있다. 첫째, 동남아 국가들은 역외 강대국 특히 미국을 포함시켜 그 지역에 개입해 중국 부상에 균형을 맞추기 위해 노력하고 있다. 둘째, 동남아 국가들은 중국을 정치, 경제 그리고 전략적 관여의 복잡한 네트워크에 끌어들이고 있다. 그 목적은 중국을 국제무대에 포함시켜 국제 규범에 따라서 중국의 행동을 규정하려고 시도하는 것이다. 마지막 요인은 수많은 지역 강대국들에게 안정적 지역 질서를 위한 역할을 제공하는 것이다. 그 복잡성을 고려할 때 헤징전략은 모든 국가에 똑같이 적용되는 것이 아니라는 것을 인식하는 것이 중요하다. 이것은 헤징전략이 상황에 따라서 다른 요인으로 구성될 수 있고 다른 차원으로 활용될 수 있기 때문이다(Goh 2005: 2-3).

현재의 남중국해와 동남아 상황을 고려해 보면 베트남의 전략적 선택은 제한될 수밖에 없다. 베트남은 대중정책을 선택하는데 있어서 내부와 외부 세력으로부터 압력을 받고 있다. 한편으로 국내 민족주의자들은 베트남 정부에게 남중국해 분쟁에서 중국에게 강경대응을 통해 국가 주권과 국익을 보호할 것을 요구하고 있다. 다른 한편으로 국제주의자들은 베트남 정부에게 남중국해 문제를 평화적으로 해결하기 위해 중국과 다른 권리 주장국들과 무력 대결을 피하고 대화와 협상을 통한 평화적 방법을 강조하고 있다(Hiep 2013: 333-368). 따라서 순수한 편승과 균형전략은 베트남에게 이상적인 선택이 아니다. 베트남과 중국이 서로를 끌어당기지 않는 상황에서 상호의존 심화는 높은 수준의 상호 신뢰를 요구하고 있기 때문에 관여전략 역시 베트남에게 바람직한 선택은 될 수 없다. 따라서 다차원적 헤징전략은 장기적인 위협을 최소화하면서 그 전략을 채택하는 국

가의 현재 능력을 강화시키기 때문에 합리적인 선택으로 볼 수 있다 (Tran, Vieira & Ferreira-Pereira 2013: 163-182).

따라서 베트남의 헤징전략은 네 가지 요인으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 첫 번째 요인은 경제적 관여이다. 중국과 관계 정상화 이후 베트남은 중국과 긴밀한 경제적 유대를 추구했다. 그 결과로서 중국은 2004년 이후 베트남의 가장 큰 무역 상대국이 되었다. 두 번째 요인인 외교적 관여이다. 베트남은 양국 사이의 상호신뢰를 구축하고 협력을 촉진하며 중국과 양자 대화를 강화해 강대국으로서 지역과 세계 안보에서 중국의 책임을 요구하는 것을 바라고 있다. 베트남은 정부 대 정부, 공산당 대 공산당 그리고 군부 대 군부를 포함해서 다양한 대화 통로를 통해서 상호작용을 강화했다.

세 번째 요인은 베트남이 군의 전투력 향상과 국내 방위산업을 발전시키면서 러시아와 같은 다른 선진국으로 최첨단 무기 구입을 통해 군 능력을 강화시키기 위한 국내 균형이다. 모든 국가는 분쟁 해역에서 유리한 위치를 점하기 위한 핵심 전력인 해군력 강화 특히 잠수함 전력 증강에 주력하고 있다. 헤징전략의 마지막 요인은 외부 균형에서 베트남은 역외 강대국들과 양자와 다자관계를 심화시키면서 다양한 지역 제도에 적극적으로 참여하고 있다.

비록 중국에 대한 헤징전략이 네 가지 요인을 포함하고 있지만 베트남은 각각 요인에 대해 공평하게 강조하지는 않는다. 각 요인의 비중은 서로 다르고 시간과 상황에 따라 변화시키고 있다. 이것은 국내 조건과 외부 환경에 달려있는 남중국해에서 중국 활동에 대한 베트남의 반응 결과이다. 상대적으로 변화하지 않는 유일한 요인은 중국에 대한 외교적 관여이다. 중국에 대한 베트남의 외교적 관여는 정부 대 정부, 당 대 당 그리고 군부 대 군부 세 차원의 대화 통로를 포함하고 있다.

대화의 첫 번째 통로는 국가 주석을 포함해서 베트남과 중국의 고

위급 관리들의 회담으로 특징지을 수 있는데 이것은 양국 사이의 장기적인 정부 대 정부의 관계를 위한 틀을 만들어 내고 있다. 이것은 2000년 새로운 세기의 포괄적 협력을 위한 공동성명(Joint Statement for Comprehensive Cooperation in the New Century)과 2006년 양자 협력을 위한 공동운영위원회(Joint Steering Committee on Bilateral Cooperation)와 같은 수많은 양자 합의를 도출해 냈다(Thayer 2011b: 348-369). 더 나아가 양국은 2008년에 포괄적 전략적 동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership)를 체결했다(Hiep 2013: 333-368). 두 번째 차원에서 정례적인 정상회담이 양국의 공산당 지도자들을 위해 개최되고 있다.

이러한 합의는 양국 사이에서 발생하는 중요한 다양한 쟁점 논의와 사회주의 이데올로기의 공통 근거를 확인하기 위한 장소를 제공하고 있다. 군부 대 군부의 대화 통로에서 베트남과 중국은 1992년에 안보대화에 착수했다(Thayer 2011: 348-369). 양국은 2005년 이후 연례 방위안보에 관한 협회에 착수해 2010년에 전략적 방위안보대화(Strategic Defense Security Dialogue)를 개최했다. 그 대화는 남중국해에서 높아지고 있는 잠재적 갈등을 억제하는데 도움이 되는 군사적 직통전화를 성공적으로 설치할 수 있었다(Hiep 2013: 333-368). 이와 같이 베트남은 대화와 합의 네트워크를 활용해 중국의 정책을 예측하면서 국익의 피해를 최소화하고 있다(Thayer 2011: 348-369).

### Ⅲ. 중국의 전술 변화와 인공섬 건설

남중국해 전문가들은 중국이 지속적으로 채택하고 있는 점진적 현상변경전략/야금야금전략(salami-slicing strategy)을 통해 남중국해에서 자신의 영토 권리를 옹호하고 방어하기 위한 접근법을 구사



하고 있다고 주장한다. 그 전략은 중국이 유리한 방향으로 점차적으로 현상을 변화하기 때문에 아무도 선전포고라는 것을 인식하지 못한다. 일부 중국 관리들은 그 용어를 양배추전략으로 언급한다. 중국의 양배추 전략은 양배추 잎처럼 처음에는 어선, 연안경비선 그리고 마지막에 중국해군 함정에 의한 점령과 방어라는 일련의 시간차 공격을 통해서 목표로 하는 해역과 섬들을 포위하는 것에 의해 분쟁 섬들을 통합해서 통제하는 전략이다(Kazianis 2013; Erdogan 2015). 일부 전문가들은 중국은 분쟁지역을 통제하기 위한 행동을 하면서 협상을 하는 전략을 의미하는 대화와 행동전략, 은밀한 합병전략, 은밀한 침입전략을 혼합해서 동시에 실행하는 중국의 전략으로 규정한다(Deal 2014; Brown 2014).

중국은 해군 함정을 후속대기전력으로 활용하면서 일본과 센카쿠/다오위다오열도(Senkaku/Diaoyudao Islands) 분쟁과 동남아 국가들과의 남중국해 분쟁에서 해양 영토 권리를 주장하고 방어하기 위해 중국연안경비대(CCG: China Coast Guard)를 민병대 형식으로 군사적 목적을 위해 복잡적이고 절묘하게 활용해 오고 있다(Department of Defense 2015: 3-44). 중국은 동남아 지역에서 규모가 크고 가장 강력한 연안경비대를 보유하고 있으면서도 전력 증강을 위해 최첨단 함정을 계속 전진 배치하고 있다. CCG 함정은 일반적으로 비무장이거나 경무장이지만 마찬가지로 비무장 내지 경무장한 외국 선박과 대결하거나 견제해서 추방하는 관점에서 해양영토 권리를 주장하거나 방어하는데 효과적인 전력이다(Rajagopalan and Torode 2014).

중국 해군 함정은 CCG선박의 후속대기 전력으로 이용할 수 있으며 유사시 중국의 해양권리가 침해받을 때 즉각 대응할 수 있는 전투태세가 완비되어 있다(Trefor Moss and Rob Taylor 2014). 더 나아가 중국은 해양권리를 주장하고 방어하기 위해 이동식 석유탐사플랫폼

뿐만 아니라 해양민병대의 형태로 민간 선박을 활용하고 있다 (Department of Defense 2015: 3-7; Nicholson 2016; Chan and Zhen 2016). 2013년 12월부터 중국이 인공섬 건설과 시설물 구축 활동을 확대하자 남중국해 전문가들이 경고해 왔던 중국이 남해구단선의 정당화를 위한 법적 장치 확보를 위한 공정이 시작되었다고 볼 수 있다(Dolven 2015: 3-5; Wong and Ansfield 2014; Wang 2015: 502-524).

2014년 5월 중국은 파라셀 군도와 베트남이 주장하는 배타적경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone) 근처에 대규모 석유시추시설을 설치하고 시추선 주위에 대규모 출입금지 구역을 설정하고 수십 척의 CCG와 해군 함정을 이용해 소수의 베트남 민간 어선, 연안경비대 그리고 함정들과 대치했다. 베트남은 이 시추선 사건을 통해 중국 위협을 재인식하고 미국, 일본, 인도 그리고 러시아와 전략적 동반자 관계 구축으로 조약 없는 동맹관계를 구축하기 시작했다 (Simon 2015: 572-595).

중국이 남중국해에서 인공섬 간척과 유사 군사 시설물 구축 활동은 현상 유지와 세력균형 변화에 대한 속도와 범위 때문에 2015년 2월 중반 이후 이 지역 문제 전문가들이 특별한 관심을 가지고 우려하고 있는 사건이 되었다(Hooper 2015). 미 국방부는 “최근 남중국해 분쟁이 더욱 악화되고 있는 것은 중국이 대규모 인공섬 건설을 통해 스프래틀리 군도 전 해역에서 육지 지역을 확대하고 있기 때문이다. 남중국해에서 관련 국가들의 인공섬 건설은 새로운 현상은 아니지만 중국의 최근 인공섬 건설은 규모, 속도 그리고 속성에 있어서 지금까지와는 다른 차원으로 전개되고 있다”라고 주장했다 (Department of Defense 2015).

중국의 인공섬 프로젝트는 남중국해 내의 다양한 형태의 지형에 대한 인공섬 확대를 추진하고 있다. 적어도 일부 이러한 지형물은

만조 때 물 위에서 육지를 자연스럽게 형성하지 못해 유엔 해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea Law of the Sea Convention)에 반영된 국제법 하에 어떠한 해양지역(영해 또는 배타적경제수역)의 권리를 주장할 수 없다(O'Rourke 2016: 23). 그러한 지형에 구축된 인공섬은 UNCLOS에 명확하게 서술된 요구 사항에 따라서 확립되어야 하는 기껏해야 500m 안전 지역만을 만들어 낼 수 있다. 비록 스프래틀리 군도에서 중국이 추진하고 있는 인공섬 건설 계획이 UNCLOS 하의 필리핀과 중국의 조정 중에 있는 중재재판의 예상된 판결 이전에 신속하게 추진되고 있지만 그러한 시도들은 그 지형들에 대해 UNCLOS 하에서 가질 수 있는 해양권리를 강화할 수는 없다(구자선 2015: 1-22). PCA는 판결을 통해 중국이 주장하는 남해 구단선과 인공섬에 주권 권리를 인정하지 않았다(Till 2016:1).

중국은 2013년 12월부터 인공섬 계획을 급속하게 추진한 이후 스프래틀리 군도 시설물 8곳 중 7곳에서 간척 사업을 추진해 2015년 6월까지 2,900에이커 이상을 인공섬을 완성할 수 있었다. 그 기간에 베트남은 중국에 비해 80에이커, 말레이시아는 70에이커, 필리핀은 14에이커 그리고 대만은 8에이커 인공섬을 건설했다. 중국은 대략 2년 동안에 40년 동안 남중국해 주권 권리 주장들을 합친 것보다 더 많은 지역에서 17차례나 간척을 실시해 스프래틀리 군도의 모든 지역에서 계획한 인공섬 건설 95%를 완료했다(O'Rourke 2016: 23-25).

중국은 인공섬 건설이 완료되면 그 섬의 인프라 개발로 전환하거나 또는 인프라 개발을 위한 건설 지원을 전개하고 있다. 인공섬의 인프라 개발의 목적이 아직 명확하지 않기 때문에 중국이 이러한 확대된 시설물에 무엇을 건설할 것인가는 아직 설명할 수 없다. 그러나 중국은 인공섬에 구축된 시설물들을 군사적으로 이용하면서 해양

수색과 구조, 재난 방지와 완화, 해양과학연구, 기상관측, 생태환경 보호, 항해안전과 어업 생산을 위해 사용할 것이라고 공개적으로 주장하고 있다. 중국은 인공섬의 인프라 개발 과정에서 깊은 수로를 만들어 그 시설물에 대형 선박을 접근시킬 수 있는 새로운 정박지를 계속 건설하고 있다. 중국은 말레이시아와 필리핀의 다른 권리 주장국들의 시설물이 있는 권리 주장 중첩 지역인 피어리 크로스 환초 (Fiery Cross Reef)에 활주로 건설을 완료해 분쟁 지역의 적어도 한 곳에 하나의 활주로를 갖게 되었고 추가적인 활주로를 계속 건설하고 있다(O'Rourke 2016: 23-25).

비록 다른 권리 주장국들이 남중국해의 분쟁 지형에서 인공섬을 건설하고 있지만 중국의 최근 인공섬 건설 사업은 범위와 영향에서 이전 것과 실질적으로 큰 차이가 있다. 중국이 인공섬에 구축하고 있는 시설물들은 남중국해에서 강력한 전투력 투사와 전개를 위한 전진 기지로 활용하는 다목적 기능을 가지고 있다. 중국은 인공섬 건설을 통해서 기존 시설물에 접근할 수 있는 이전보다 훨씬 더 큰 대형 선박을 정박시킬 수 있게 되었다.

이것은 중국이 인공섬 거점 확보를 통해서 남중국해 훨씬 남쪽에 중국 법 집행과 해군력 투사를 확대할 수 있게 해 줄 수 있다. 이와 함께 중국이 남중국해에서 항공모함인 라오닝호를 이용해서 지속적인 작전을 실시할 수 있는 항공모함 탑재기를 위한 다양한 활주로로 운용될 것이다(O'Rourke 2016: 23-25). 이것은 중국은 항공모함에서 미군처럼 전투기와 폭격기들을 자유롭게 이착륙할 수 있는 실력과 노하우가 없고 주력전투기 쟈(殲) 15가 항공모함 탑재기로서 아직은 성능이 부족한 것을 보완하기 위한 전략이라 볼 수 있다(중앙일보 2016/07/30, p.8; 국민일보 2016/07/29, p.10).

중국이 진행 중인 인공섬 건설 활동은 해군이 남중국해에서 장기 작전을 전개할 수 있는 항공모함 라오닝호의 작전 반경을 확대해

해양방어를 제1도련선을 넘어 제2도련선까지 확대시킬 수 있게 되었다. 중국의 인공섬 건설은 이러한 지형물들을 군사적 능력 강화와 목적으로 전환할 수 있기 때문에 동아시아 전 지역의 안정과 안보 그리고 번영을 위협하는 요인이 될 것이다. 중국의 인공섬 건설과 군사적 목적 전환은 중국이 동남아 지역의 안정적인 세력균형을 일방적으로 변화시켜 긴장을 악화시켜 분쟁의 평화적인 해결을 위한 외교적 구상을 복잡하게 만들고 있다(Department of Defense 2015: 15-17).

#### IV. 베트남의 다차원적 헤징전략

##### 1. 경제적 편승전략

2014년 5월 중국이 기습적으로 설치한 시추선 사건으로 베트남 국내에서 중국 경제에 대한 과도한 의존이 긴급한 경제안보 의제로 부상했다. 이에 대한 대응전략으로 베트남은 정책결정자들에게 중국 경제 의존을 변화시킬 수 있는 정책을 권고할 수 있는 국책 연구소를 설립했다. 베트남 국책연구소의 일부 낙관적인 전문가는 양국 무역 액이 커질수록 오히려 중국에 대한 의존 심화가 베트남을 무시할 수 없기 때문에 압력이 약해질 수 있다고 전망했다. 반면 국책연구소의 다른 전문가들은 시추선 사건은 베트남이 중국 경제 의존을 벗어나면서 경제개혁을 재활성화하고 경제발전 방식과 무역관계의 다각화를 추진할 수 있는 최적의 기회라고 주장했다.

베트남은 시추선 사건을 유엔을 통한 국제법으로 해결을 모색하자 중국은 국영기업을 중심으로 베트남에서 경제활동을 축소하거나 중단을 지시했다. 중국 정부의 명령으로 중국 여행업자들은 베트남

여행을 중지했고 민간 기업들은 활동을 중지하거나 사업장 확장과 투자를 축소했다. 시추선 사건 이전에 양국 무역액이 500억 달러에 달해 중국은 베트남의 가장 큰 무역 상대국으로 성장했지만 대중 무역수지 적자는 누적되고 있었다(Makesky and Jung 2015: 171). 중국은 베트남에서 진행 중인 대형 프로젝트 차원에서 여섯 번째로 큰 투자국이면서 147억 달러가 투자된 해외직접투자(FDI: foreign direct investment) 전체 투자액 중에서 14번째 큰 국가였다.

전문가들은 베트남이 2007년에 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)에 가입한 이후 서구 국가로 수출이 증가하고 있다는 것을 지적하고 있지만(Lee 2014: 1-14), 중국과 무역 연계는 여전히 중요하다. 중국은 베트남 소비자들을 위해 저렴한 비내구재 상품뿐만 아니라 특히 안(yarns: 면과 실크의 혼합제품)과 폴리에스테르(polyester fabrics)섬유 부문의 베트남 제조업과 건설업 투입 재료의 주요한 공급자이다(김석수 2015: 68-78).

시추선 사건으로 2014년 5월 이후 중국 관련 베트남 내수 소매업이 크게 축소되면서 호텔은 점유율이 대폭적으로 하락했다. 5월에 비해 7월에 베트남에 입국하는 사람들의 숫자가 중국 본토에서 30%, 홍콩에서 오는 관광객은 72%나 하락했다. 주요 홍콩 항공사들은 비행을 취소해 중국 사람들에게 인기가 있는 리조트 목적의 베트남 호텔은 점유율이 급격하게 감소했다. 베트남의 모든 정치행위자들이 시추선 사건을 민족주의 강화 속에서 강렬한 애국심을 표현했지만, 경제적 이익 앞에서 중국 존재를 인정할 수밖에 없다는 사실을 재확인하는 계기가 되었다(Lee 2014: 1-14). 이 사건으로 베트남 수상이 중국 경제 의존을 줄이기 위해 미국, 한국, 유럽연합, 일본 그리고 다양한 서구국가들과 다양하고 다차원적인 무역합의를 추구한다는 주장 속에서 베트남 개혁 지향의 경제학자들은 희망을 발견할 수 있는 기회라고 인식했다(Makesky and Jung 2015: 172).

따라서 시추선 사건은 베트남이 추진해 왔던 정치와 경제 개혁에 부정적인 영향으로 작용했다. 베트남은 시추선 사건을 새로운 경제 개혁과 미국 주도의 환태평양 경제공동체(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)와 같은 다자적 무역협정 참여를 통해 중국에 대한 경제적 의존을 탈피하기 위한 기회로 인식했다. 베트남은 시추선 사건을 계기로 복잡한 다자 외교와 균형을 맞추는 일, 중국과 정치적 교착상태를 해결하는 일, 경제성장과 개혁을 재점화하는 일, 비판적이고 민주적 의견을 표출하는 대중을 관리하는 일, 그리고 수많은 국내외 도전 등 커다란 불확실성 문제에 봉착하게 되었다(Thayer 2014: 353-372). 그러나 이러한 난제를 해결하는 과정을 통해서 베트남은 확실하고 적절한 경제, 외교, 그리고 안보 정책 선택을 통해 새로운 도약을 위한 기회로 인식하게 되었다.

## 2. 외교적 균형전략

베트남은 개혁·개방 그리고 경제성장과 발전을 위해서 지역 강대국 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 역외 강대국인 미국, 유럽연합, 러시아와 포괄적이고 다자적인 외교를 전개하면서 국익의 극대화와 안보를 확보하고 있다. 베트남은 중국의 경제적 이익에 편승전략을 추구하면서 미국, 일본, 호주, 인도를 지역 문제에 개입시킨 전략적 동반관계를 통해서 균형전략을 취하고 있다. 일부 전문가들은 베트남의 이러한 전략을 경제 이익과 안보 이익을 확보하기 위한 유연정책이라 주장한다(McCornac 2013).

베트남과 중국 간의 우호·협력 역사, 사회주의 경제체제 그리고 이데올로기적 공통성을 고려해도 2014년 5월의 시추선 사건은 미국과 베트남 관계가 더욱 개선될 수 있는 계기가 될 수 있었다. 2014년 중에 미 국무장관인 케리(John Kerry)와 키팅(Timothy J. Keating) 제

독이 무역과 민간 핵발전소에 대한 고위급 협력을 논의하기 위해 베트남을 따로 방문했다. 그리고 2014년 2월에 미국 브랜드의 아이콘인 맥도날드가 호치민 시에 최초의 매장을 개설한 것은 양국 관계가 획기적으로 개선되고 있다는 것을 보여주는 것이었다. 맥도날드는 우옌떤중 수상의 사위이며 성공적인 베트남과 미국의 벤처 사업가인 헨리 응우옌(Henry Nguyễn)을 프랜차이즈 CEO로 임명했다(이투데이 2014/02/06, p.8).

시추선 사건은 베트남이 외교적 난제들을 긴급하게 해결할 수 있는 계기가 되었다. 2014년 5월 21일 베트남 외무장관 팜 빙 밍(Pham Binh Minh)은 남중국해 긴장을 논의하기 위해 케리에게 긴급하게 전화했다. 팜 빙 밍은 미국과 포괄적 동반자 관계를 전략적 동반자 관계로 격상시키기 위한 구체적인 조치에 대한 협조를 요구했다. 팜 빙 밍의 전화는 10월 초에 베트남 외무장관의 미국 공식 방문으로 이어졌다. 베트남과 미국은 군사 문제 협력에서 급격한 진전이 이루어졌다. 2009년 이후 베트남은 미국에게 살상무기 수출금지 조치 해제를 계속해서 요구해 왔지만, 미국은 베트남이 국민들을 압박하고 통제하는데 신무기를 사용할 수 있다는 우려 때문에 해제 조치에 소극적이었다.

시추선 사건은 베트남이 그 동안 미국에게 요구했던 해양감시와 대응을 위한 정당한 요구로 인정되어 미국은 해양방위 목적을 위해 군사 장비와 살상무기 제한적 판매에 동의했다. 미국은 베트남 전쟁 종전 이후인 1975년부터 유지해 왔던 베트남에게 살상무기 수출금지를 해제했다. 미국은 이 해제가 시추선 사건과 무관하며 베트남 정부가 민주 세력 정치범을 석방·사면하는 등 민주화 조치를 시행한 결과라고 발표하면서 상황에 따라 대폭적인 해제 후속조치가 있을 수 있다고 부연 설명했다(서울신문 2014/10/04, p.8).

이와 함께 베트남은 지역 강대국인 일본, 인도와 관계 개선을 통해



전략적으로 균형있는 정책을 추구하고 있다. 베트남은 2006년 일본, 2007년 인도와 전략적 동반자 협정을 체결했지만 중국의 시추선 사건 이후 이 국가들과 관계를 더욱 강화시켰다. 2014년 우옌 쩐 중수상의 인도 방문은 제조업에 사용되는 원자재의 구입과 주권 권리 주장 해역에서 석유 탐사 가능성을 타진해 중국 경제 의존을 벗어나려는 것이 목적이었다. 이에 따라 인도는 베트남의 방위조달 목적을 위한 포괄여신한도(credit line) 액수를 1억 달러까지 확대해 주었다.

베트남의 대중관계는 시추선 사건으로 큰 타격을 받았지만 양국 관계가 회복 불가능한 상태로 악화되지는 않았다. 2014년 7월 중국은 양제츠(楊潔篪) 중국 외교담당 국무위원이 베트남을 방문해 그 사건이 너무 과장됐다고 주장하면서 양국이 그 문제로 관계가 악화되는 것을 방지하는데 합의했다. 더 나아가 베트남 국방장관 풍 쩡 타잉(Phùng Quang Thanh)은 시추선 사건을 형제들 사이에서 흔히 발생하는 사소한 불화 문제로 축소시켰다(Makesky and Jung 2015: 171). 더 나아가 13명으로 구성된 베트남의 군 고위대표단이 2014년 10월 16-18일 사이에 중국을 방문해 양국군 사이에 발생할 수 있는 악순환의 상승을 억제하기 위한 직통전화 개설에 합의했다(Makesky and Jung 2015: 171).

베트남과 필리핀 같은 남중국해 연안국을 제외한 태국, 라오스, 캄보디아는 남중국해 분쟁에 무관한 입장을 보이고 있다. 따라서 2010년 이후부터 베트남은 미국에 결정적으로 의존할 수밖에 없었다. 베트남은 미국이 남중국해 문제가 해결되어 중국과 새로운 화해를 추구한다는 것을 두려워해 양국 사이에서 신중한 정책을 수행하고 있다. 미국 역시 베트남의 인권 탄압, 반체제인사 억압 그리고 러시아로의 접근에 대한 우려를 고려해 신중하게 베트남에 접근하고 있다 (Case 2016: 99).

베트남 공산당 서기장인 응웬 푸 쩡(Nguyen Phu Trong)은 2015년

4월 중국을 방문한 이후 7월 초에 미국을 방문했다. 오바마 대통령은 응웬 푸 쯙을 환대했다. 미국은 베트남을 동아시아 재균형정책의 핵심 국가로 인식하기 시작했다. 오바마는 자신의 임기 말 이전에 베트남을 답방할 것을 약속해 2016년 5월 베트남을 방문해 약속을 지켰다(매일경제 2016/06/13, p.1). 중국은 이번에는 자신의 EEZ내에 있는 통킹만에 석유시추선을 재설치 해 베트남에게 불쾌감과 경고 신호를 보냈다. 그럼에도 불구하고 중국의 시진핑 주석은 약속대로 2015년 11월초 베트남을 방문했다(Case 2016: 100).

2013년 7월 베트남 서열 2위인 쓰엉 떤 상(Truong Tan Sang) 국가 주석이 미국을 방문해 안보 강화를 위한 새로운 양자적 안보협력에 합의했지만 구체적 행동으로 실행되지 않았다. 미국과 베트남의 해군 접촉은 주로 항구 정박, 선박 수리와 정비 그리고 보급품 조달 수준에 머무르고 있다. 미군과 필리핀은 해군합동훈련을 실시하고 있으나 미군과 베트남 해군의 공식적인 합동훈련은 실시되고 있지 않다(Thayer 2013; Case 2016: 100). 그래서 미국과 베트남의 군사관계가 합동훈련과 공동순찰 정도의 수준까지 발전은 예상보다 아주 느리게 진행되고 있다. 양국은 중국 관계가 악화되는 것을 우려하고 있다. 그럼에도 불구하고 베트남은 2014년 10월 초에 미국이 베트남에 대한 살상무기 판매 금지 조치를 부분적으로 해제했을 때 만족했다.

미 국무부는 이 해제 조치가 베트남 인권 상황이 획기적으로 개선되었을 때 실행될 것이라고 주장했다. 그러나 이 논리는 국제인권단체(Human Rights Watch)의 아시아 사무국장인 존 시프턴(John Sifton)은 “정치범에 대한 베트남의 인권 상황은 오히려 더욱 악화되고 있다”고 주장했다(Makesky and Jung 2015: 175).

그럼에도 불구하고 미국은 베트남 연안경비대의 증강을 위해 2014년 9월 말에 베트남 해군 사령관 응웬 반 히엔(Nguyen Van

Hien) 제독이 미국을 방문해 합동훈련에 관해서 마부스(Ray Mabus) 해군 장관과 회담했다. 러셀(Daniel Russel) 미국 국무부 동아시아·태평양 담당 차관보는 ‘무기수출금지조치가 부분적으로 해제되기 직전에 중국 세력을 견제할 수 있는 베트남의 전략적 위치 때문에 보다 긴밀한 협력을 할 수 있는 이유가 될 수 있다’라고 주장했다(Makesky and Jung 2015: 175). 미국이 베트남에 제공할 수 있는 구체적인 무기들은 사례별 기준으로 결정될 것이지만 관계 개선 정도에 따라서 항공기와 함정도 포함될 수 있다. 미국은 이미 2006년에 베트남에 비살상 군사장비 판매를 승인했다. 결국 미국은 2016년 5월 오바마 대통령의 베트남 방문을 통해 베트남에 대한 무기 금수 조치를 전면 해제 했다(서울신문 2016/05/24, p.1).

미 국무부의 대변인들은 그 무기 판매는 군사력 경쟁을 촉진하지 않을 것이고 공급되는 무기체계는 엄격하게 방어용이고 주로 베트남 연안경비대를 증진시키기 위한 것이라고 동남아 지역에 있는 다른 국가 특히 중국을 확신시켰다. 그러나 중국의 함정과 항공기가 남중국해 권리를 침해하고 있다는 베트남의 주장을 고려한다 해도 베트남의 해양방어능력 증강은 중국에게 다르게 인식될 수 있다. 미국이 베트남에 판매할 수 있는 최초 무기는 P-3 해양 초계기(maritime surveillance planes)이다(Makesky and Jung 2015: 176). 미 해군은 이 모델을 최첨단 P-8 초계기로 교체 중이다. 그럼에도 불구하고 구형 P-3 초계기는 12시간 동안 대잠수함전(anti submarine warfare) 형태로 선회할 수 있는 능력을 갖추고 있다(Makesky and Jung 2015: 176). 그러나 미국의 무기 판매는 베트남 무기들이 대잠수함전 능력을 제외하고 기본적으로 러시아제 무기체계를 갖추고 있기 때문에 대부분이 상징적인 의미로 활용될 것이다(Case 2016: 100).

미국의 핵심국인 일본과 인도 역시 베트남에 대한 무기 제공에 개

입하고 있다. 2014년 8월 일본 외상은 일본은 베트남의 해양법 집행 강화를 위해 6척의 중고 함정과 다른 장비를 이전할 것이라고 주장했다. 동년 9월 일본 중의원은 베트남에게 추가적으로 새로운 순찰함 공급을 승인했다. 2013년 12월 회담에서 응웬 쩐 중(Nguyen Tan Dung) 베트남 수상과 일본 아베 신조(安倍晋三) 수상은 동중국해와 남중국해에서 국익과 안보 확보를 위해 전략적으로 협력하는 것에 합의했다(김석수 2016: 7-30).

더 나아가 일본은 남중국해에서 암초 매립과 활주로 건설을 진행하는 중국을 견제하고 해상 내 법적 지배와 항행 자유 등의 중요성을 강조하기 위해 신형 순시선과 순시정을 베트남에 처음 제공하고 해양 안전보장 부문의 대화와 교류 촉진에 합의했다(김석수 2016: 7-30). 그리고 인도는 응웬 쩐 중 수상이 2014년 10월 인도를 방문했을 때 새로운 해군함정 구매 목적을 위해 베트남에 1억 달러 차관을 제공했다(Ghosh 2014). 미국, 일본 그리고 인도 사이에서 공식적인 조정이 없었지만 이 3국은 해양영역 방위를 개선하기 위한 베트남의 노력을 지원하고 있었다는 것이 확실해졌다.

### 3. 군사적 헤징전략

베트남은 중국에 대한 접근거부능력(anti-access strength)을 강화시키기 위해 합동해양훈련과 능력구축을 포함해서 미국과 안보관계를 새로운 차원으로 높이는 것을 추구하고 있다. 그래서 베트남은 남중국해에서 중국군의 활동과 전개에 대한 정보와 군사기술 공유를 미국에게 요구했다(Dolven 2015: 11). 베트남은 미국에게 중국이 UNCLOS을 위반하는 것을 경고하기 보다는 직접 미국이 남중국해 문제 개입할 것을 주장해 왔다. 더 나아가 베트남은 미국이 동아시아 지역의 다자기구와 적극적으로 참여해 줄 것을 강조했다(Simon

2015: 587).

베트남은 미국에게 캄란만(Cam Ranh Bay)을 군항이 아니고 공식적이고 정치적으로 민감한 기지 협상이 필요없는 함정의 수리와 재보급을 위해 기항지 역할로 한정하고 있다. 미국 역시 캄란만을 중국을 자극할 수 있는 군항이 아니라 동아시아 재균형정책의 일환으로 함정을 기항할 수 있는 최적의 후방 항구로 인식하고 있다. 미국은 베트남이 시추선 사건을 계기로 양국관계를 전략적 동반자 관계로 승격을 제안했을 때 정치범 석방과 인권 향상을 연계시켰다(Case 2016: 100). 그 과정에서 베트남은 유명한 반체제 인사 두 명의 석방과 국제사면위원회(Amnesty International) 방문을 통한 실태 조사 허용을 포함해서 미국의 요구를 받아들이고 있다는 정치적인 과시를 했지만 인권 상황은 전혀 개선되지 않고 있다(Thayer 2013). 인권 문제는 베트남의 미국 중심의 서방 외교 강화에 걸림돌로 작용해 왔지만 2016년 5월 오바마 대통령 방문을 계기로 베트남은 서구 수준의 인권 향상을 약속하고 미국은 무기금수조치를 해제하면서 획기적인 해결을 기대할 수 있게 되었다(국민일보 2016/05/25, p.11).

남중국해 주권권리 주장국들 중에서 단지 베트남과 필리핀이 공격적인 전략으로 전환한 중국과 해군 대결을 경험했다. 필리핀은 대응전략으로 미국과 장기적인 안보유대를 강조하면서 그 대응으로 몇 가지 접근을 추구했다. 베트남의 선택은 훨씬 더 제한되어 있다. 베트남은 주로 러시아계 잠수함, 전투기 대함 크루즈 미사일 구매를 통해서 공군과 해군력을 증강시켰다. 러시아 또한 동남아 최적의 군항인 캄란만 재사용에 동의했다(Case 2016: 100).

2009년 12월 베트남과 러시아는 20억 달러에 달하는 킬로그램 잠수함 개량형인 바르샤반카급(Varshavyanka-class) 통상적 고속공격용 잠수함 6척의 판매 계약을 체결했다(Thayer 2016: 14). 이 계약에는 러시아 전문가들이 베트남 해군에게 잠수함 조작 기술, 훈련, 수리와

보급 지원을 제공하는 조건이 옵션으로 추가되어 있다. 2010년 3월 러시아 국방장관은 러시아는 캄란만의 잠수함 기지 건설에 베트남을 지원할 것이라고 발표했다(Thayer 2015: 194-214). 이와 함께 베트남은 군비 확충, 지역 지원 시설과 다른 장비 조달을 위해 국방예산에서 10억 달러를 증액한다고 발표했다. 2012년 인도는 베트남 잠수함을 위한 해전 훈련을 제공하는데 합의했다(Thayer 2014; Thayer 2016: 15).

러시아제 바르샤반카급 잠수함은 이전 모델보다 작전 범위, 화력, 정확도, 속도, 항속 시간이 개선되었다. 미 해군은 그 잠수함들을 세계에서 가장 소음이 적은 디젤엔진 잠수함급 중의 하나이기 때문에 블랙홀이라는 별명을 붙였다. 바르샤반카급 잠수함은 어뢰와 미사일 발사와 기뢰를 매설할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 이 잠수함은 다양한 무기체계를 갖추고 있어서 상대적으로 얕은 해역에서도 대잠함전, 대함전, 대수상함전, 순찰과 정찰 활동을 동시에 수행할 수 있다(Thayer 2015: 194-214).

베트남은 바르샤반카급 잠수함이 사거리 300km 나바토르(Novator) SS-N 27 크루즈 미사일을 발사할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 발표했다(Thayer 2015: 194-214). 2015년 5월 베트남은 러시아로부터 사거리 300km의 3M-14E Klub 지상공격 정밀타격 미사일을 포함해서 대함과 지상공격 미사일 28-50기를 양도받아 지대함과 지대지 능력을 강화시켰다(Thayer 2016: 21). 베트남이 최초로 바르샤반카급 잠수함을 인도받은 이후 전문가들은 베트남이 얼마나 빨리 이러한 무기들의 활용을 해군들에게 훈련시킬 것이며 중국에 대해 신뢰할 만한 억지력을 확보할 수 있는지에 대한 의견 차이가 존재했다. 골드릭(Goldrick)은 베트남 해군이 러시아제 신형 무기를 능숙하게 다루기 위해서는 많은 비용, 시간, 노력, 시행착오는 필연적으로 수반될 수밖에 없기 때문에 신형 함정들의 원활한 운용을 위해서

향후 몇 년 동안 상당한 숫자의 러시아 기술자들이 탑승해야 한다고 주장했다(Goldrick 2013). 이 주장은 중국이 항공모함 라오닝호에서 자유롭게 항공기 이착륙을 위해 수많은 시간, 노력, 비용 그리고 희생이 불가피하다는 설명과 일치하고 있다.

베트남이 잠수함 활용 노하우를 습득해 신뢰할만한 억제력을 확보할 것인가에 대한 평가는 베트남 잠수함이 연안을 따라 순찰 활동에 착수하게 되었다는 안보 전문가들의 보고서에 의해 분명해지고 있다. 더 많은 최근 언론 논평은 베트남 잠수함이 러시아 기술자들의 도움없이 순찰을 시작했다는 것을 보여주고 있다. 더 나아가 베트남 승무원들은 2012년 합의된 조건에 따라 수중전 원칙과 전술을 인도의 INS 사타바하나(Satavahana) 잠수함 센터에서 훈련을 받고 있다 (Thayer 2016: 15).

베트남 해군의 반개입/지역거부 능력이 중국을 억제할 수 있는 문제에 관해서 해군 전문가들 사이에서 회의적인 견해에서 낙관적인 주장까지 의견이 다양하게 존재하고 있다. 골드스타인(Goldstein)은 베트남 군사능력에 대한 중국 전문가들의 평가에 대한 분석을 했다. 그는 중국의 방어 문제 전문가들은 매우 정밀하게 베트남의 근현대화 프로그램을 감시하면서 베트남인들의 학습 능력과 전력 증강을 높이 평가했다고 주장했다. 골드스타인은 베트남의 바르샤반카급 잠수함은 어뢰와 대함 미사일을 갖추고 있어 중국 해군에게 치명타를 줄 수 있는 전략을 보유하고 있다고 주장했다(Perlez 2014).

그럼에도 불구하고 골드스타인은 중국 전문가들이 베트남군의 복잡한 무기체계 운용의 역량 부족, 정찰, 목표와 전투관리라는 주요 경험 부족이 치명적인 약점이라는 것을 지적했다고 주장한다. 이러한 약점들은 중국 방어 전문가들에게 중국이 향후 오랫동안 베트남과 어떠한 무력 충돌에서도 승리할 수밖에 없다는 결론을 내렸다고 설명한다. 더 나아가 골드스타인은 ‘중국에 대항하는 베트남의 가장

설득력 있는 전략은 분쟁을 해결하기 위한 외교 전략을 추구하면서 억제력을 위해 상당한 병력을 보유하는 것이고 희망하는 것'이라고 결론 내렸다(Perlez 2014). 이런 평가와 달리 바오위 장(Baohui Zhang)은 중국 군사 전문가들은 베트남의 잠수함 전력을 경계하고 있다고 주장한다. 그는 이론적 수준에서 베트남군은 잠수함들을 전투에 언제든지 투입해 자유롭게 활용할 수 있는 수준에 도달해 있다고 주장한다(Torode 2014).

베네딕투스(Benedictus)는 베트남의 중국 잠수함과 함정에 대한 반개입전략에 대해 신중하지만 낙관적으로 평가했다. 베트남의 바르샤반카급 잠수함의 능력을 세밀하게 검토한 이후 이 잠수함들은 베트남이 남중국해 분쟁 지역에 세력 투사를 할 수 있는 많은 선택지를 제공하고 있다고 평가했다. 그의 견해에서 베트남의 잠수함은 중국 해군이 대잠전투에서 취약하기 때문에 군사적 충돌이 발생할 경우 중국 해군에게 다양한 방식으로 피해를 줄 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 베네딕투스는 베트남은 중국 남해함대의 군함이 있는 하이난성을 타격할 수 있는 지리적 근접 이점을 가지고 있다는 것을 강조하면서 결론을 내리고 있다.

그래서 중국은 베트남의 잠수함 전력이 만약 무력 충돌이 발생한다면 항구에 정박 중인 군함들을 신속하게 쉽게 파괴할 수 있다는 시나리오 때문에 베트남의 잠수함 전력을 경계하고 있다. 베트남이 군현대화와 개편을 통해 지상공격 능력과 잠수함 전력 통합을 완성하게 된 미래 베트남의 군사적 전망은 중국에게 심각한 안보 위협이 될 것이다(Benedictus 2013).

군사 전문가들은 '베트남은 주로 연안에서 지역접근/거부훈련을 위해 잠수함을 사용하고 있지만 조만간 스프래틀리 군도와 같은 대양에서 그 잠수함 전력을 완전하게 운용할 것이다'라고 전망했다. 이 전문가들은 베트남이 해군력 증강을 통해서 심리적 억제 수단과



해양거부전략을 통해 중국은 베트남 잠수함 소재를 정확하게 파악할 수 없기 때문에 전략 수행에 많은 장애가 될 수 있다는 것이다. 베트남은 이 전략과 전술을 통해서 중국을 위협하고 있다. 이 전술은 약소국들이 강대국에게 활용해 왔던 고전적 비대칭전략 중의 하나이다. 문제는 베트남 해군이 그 잠수함들을 수중에서 그 전술을 완벽하게 활용할 수 있을 정도로 능력과 노하우를 얼마나 단기간에 확보할 수 있느냐 하는 문제에 달려있다(Torode 2014).

베제만(Wezeman)은 중국의 관점으로부터 베트남의 억제력은 이미 현실이 되었다고 한층 발전된 주장을 한다. 베제만은 베트남이 해군 전략을 연안방어에서 탈피해 대양해군을 위해 많은 잠수함 조달과 승무원 훈련에 많은 비용과 노력을 투입하고 있어 단기간 내 능력과 경험이 즉시 전력화할 수 있는 수준으로 높아질 것이라고 예상한다. 중국 군부 역시 베트남이 중국 해군을 억제할 수 있는 수준으로 강화되고 있다는 것을 인정하고 있다(Torode 2014).

한 베트남 전략 전문가는 이제 베트남은 상호확증파괴(mutually assured destruction) 전략을 활용할 수 있는 수준이 되었다고 주장했다(Thayer 2014). 이 전략은 중국과 베트남 관계가 무력충돌 지점까지 악화되었을 상황에만 적용될 것이다. 이 전략 하에서 만약 무력충돌이 발생한다면 베트남은 남중국해 남부 지역에서 활동 중인 중국 선적의 상선과 유조선 타격을 최우선으로 사용할 것이다. 이 베트남 전략 전문가는 이 전략의 목적은 중국을 패배시키는 것이 아니라 로이드 보험사 보험율이 급등하고 외국 투자자들이 놀라서 탈출하게 하는 충분한 손해와 심리적 불확실성을 가하게 만드는 것이다.

2015년 말까지 베트남 해군은 5척의 바르샤반카급 잠수함을 보유하게 되었다. 이것은 베트남 국가 방위 능력 특히 해군력 증강에 중요한 이정표로 기록되었다. 베트남군은 지상, 공중 그리고 수중 3차원으로 운용되고 있다. 6척의 잠수함이 모두 운용되는 2017년까지

잠수함들은 적대적 의도를 가지고 베트남 영해로 들어오는 어떤 국가에 대한 반접근/지역거부(anti-access/area denial) 능력을 개발할 수 있는 베트남의 능력에 주요 역량이 강화할 것이다. 더 나아가 바르샤 반카급 잠수함은 대함파 지상공격 크루즈 미사일을 가지고 잠재적인 타격 능력을 증강시킬 수 있다(Carlyle Thayer 2016: 11-13).

## V. 결론

이상과 같은 분석을 통해서 베트남은 중국과의 남중국해 분쟁에 대처하는 방식으로 외교적 해징전략, 경제적 해징전략 그리고 군 현대화를 통한 군사적 해징전략이 포함된 다차원적 해징전략을 채택하고 있다는 것을 알 수 있었다. 베트남의 다차원적 해징전략이 남중국해와 동남아 지역 상황에 근거한 합리적 선택이라고 볼 수 있지만, 해징전략은 여러 가지 제한으로부터 자유로울 수 없다. 중국과 경제적 유대는 베트남의 경제발전을 위한 지렛대이다. 이것은 베트남에게 중요한 경제적 혜택을 제공하고 있다.

그러나 중국 경제에 의존 심화는 남중국해 분쟁에서 베트남의 협상력을 악화시키고 있기 때문에 국가안보에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 중국은 국제분쟁을 자국에게 유리한 방향으로 해결하기 위해 경제력을 적극적으로 활용해 오고 있다. 남중국해에서 중국과 베트남 관계를 악화시키는 사건이 발생한다면 중국은 언제든지 베트남에게 경제제재를 적용할 것이다. 이 제재는 중국 경제에 작은 영향을 미칠 것이지만 베트남에게 심각한 피해를 줄 것이다. 양자관계에서 유리한 위치를 점하고 있는 중국은 자신이 유리한 방향으로 남중국해 분쟁을 주도할 것이다.

중국과 원만한 비대칭적 관계 유지는 베트남이 많은 재원을 투입

하지 않고 국익과 안보를 확보할 수 있다는 경제적 편승전략으로 긍정적 역할을 해 왔다. 베트남의 외교적 균형전략은 국제분쟁에 관련된 우려 사항에 관해 논의하고 양자 문제를 더 잘 관리하기 위한 헤징전략을 제공하고 있다. 외교적 균형전략의 성공은 중국과 남중국해 분쟁을 얼마나 협상과 협력을 통해 평화적으로 해결할 수 있는 것에 관건이 될 수 있다. 만약 베트남과 중국 사이에 남중국해에서 무력 충돌이 발생한다면 베트남은 투쟁을 할 것이고 양국 관계가 파탄이 되면 얻는 것보다 잃은 것이 너무 많아서 어느 누구도 승자가 될 수 없을 것이다.

외교적 균형전략은 베트남이 국제적인 지원을 받고 세계 최강의 군사력을 보유한 미국을 이용함으로써 시간과 재원을 절약할 수 있게 해주고 있다. 다른 강대국들과 경제적 편승전략 활동의 확대는 중국 경제에 베트남의 의존을 줄일 수 있다는 장점을 동시에 가지고 있다. 아세안(ASEAN), 아세안지역포럼(ARF) 그리고 아세안 중심의 다양한 다자기구는 베트남에게 남중국해 분쟁을 평화적으로 해결하면서 자신에게 유리한 입장으로 국제적인 여론 조성과 지원을 확보할 수 있는 귀중한 기회와 방법을 제공하고 있다.

베트남이 매년 국방비를 증액하고 있지만 GDP의 2%에 지나지 않는다. 베트남이 군 현대화에 노력을 하고 있지만 중국의 군사력은 베트남 군사력과 비교 대상이 될 수 없을 정도로 강하다. 세계은행의 통계로부터 추론해 보면 2013년의 군사비는 베트남 군사비의 50배이다. 중국의 군사비는 일본, 한국, 대만 그리고 베트남의 군사비를 합친 액수를 초과한다(Keck 2014). 그래서 베트남의 군사적 헤징전략은 외부 균형을 통해서 국제적 지원을 획득하고 미국의 세계 최강 군사력을 이용함으로써 시간과 재원을 절약하는데 도움이 될 수 있다.

그러나 이러한 베트남의 군사적 헤징전략은 대외적으로 중국과

주변 국가들에게 안보딜레마를 야기하면서 국내적으로 경제발전에 투입할 재원이 군사비로 전용되는 것에 대한 불만이 높아지고 있다. 미국의 베트남에 대한 무기수출금지조치도 있었지만 러시아제 무기 중심의 의존 심화는 러시아의 동남아 진출을 경계하고 있는 미국, 중국, 일본 등과의 관계에 부정적 요인으로 작용할 수 있다.

따라서 베트남은 중국에 대한 경제적 편승전략, 외교적 균형전략, 그리고 군현대화와 미국의 군사력을 이용할 수 있는 군사적 안보전략을 통해서 국익과 안보를 확보하면서 남중국해 분쟁을 해결하면서 국제 사회에서 자신의 위치를 강화하고 있다. 이러한 복합적인 해징전략이 중국과 남중국해 분쟁에서 베트남의 국익과 안보를 위한 최적의 다차원적 해징전략을 상황에 따라 유연하게 활용하고 있다고 볼 수 있다.

### 〈참고문헌〉

- 강기헌. 2016. “중국 전투기 쟈-15 항모 착륙 훈련 중 추락.” 『중앙일보』 7월 30일.
- 구자선. 2015. “남중국해 인공섬 관련 갈등 분석.” 『주요 국제문제분석』 No. 2015-22. 서울: 국립외교원 외교안보연구소. 8-11.
- 김경도. 2016. “오바마 방문 후 확 바뀐 베트남.” 『매일경제』 6월 13일.
- 김석수. 2015. “남중국해 분쟁이 아세안 경제안보에 미친 영향: 필리핀과 베트남을 중심으로.” 『동남아시아 전략지역심층연구 15-14 논문집』. 세종시: 대외경제정책연구원. 68-78.
- \_\_\_\_\_. 2016. “남중국해와 일본의 해양안보.” 『일본연구』 67: 1-17.
- 류지형. 2016. “美, 베트남 무기수출 금지 전면 해제: 41년 만에 ‘적

- 에서 동지로'... 對 중국 견제 이해관계 일치.” 『서울신문』 5월 24일.
- 맹경환. 2016. “중국 대양해군 전략에 차질?... 항공모함 주력기 쟁15 추락.” 『국민일보』 7월 29일.
- 박준호. 2015. “대만, 남중국해 타이핑 섬에 등대 설치키로.” 『뉴스스』 8월 18일.
- 오로라. 2016. “美, 남중국해서 세번째 작전... 中, 전투기·군함 출동 맞붙.” 『조선일보』 5월 12일.
- 전석운. 2016. “중국 봉쇄’ 손잡은 美·베트남...오바마, 무기금수 전면 해제.” 『국민일보』 5월 5일.
- 틸(Till, Geoffrey). 2016. “중국해에서의 ‘힘’(might)과 ‘정의’(right).” 『MS PERISCOPES』 51: 1-4.
- Ashraf, Sajjad. 2016. “What Happens Now in the South China Sea?” *Eastern China Forum* July 23, p. 3.
- Benedictus, Brian. 2013. “The Wildcard: Vietnam’s Naval Modernization and Its Role in the South China Sea.” *Warm Oolong* February 11.
- Brown, David. 2014. “Viets Gamble Vainly on Appeasement in South China Sea.” *Asia Sentinel* May 7.
- Chan, Minnie and Liu Zhen. 2016. “Beijing Enlists Trawlers to Help Protect Maritime Rights in Disputed Waters.” *South China Sea Morning Post* March 7.
- Case, William. 2016. “Vietnam in 2015 Factional Battles, Economic Tailwinds, and Neighborhood Jitters.” *Asian Survey* 56(1): 93-100.
- Deal, Jacqueline Newmyer. 2014. “Chinese Dominance Isn’t Certain.” *The National Interest* April 22.

- Denny, Roy. 2005. "Southeast asia and china: Balancing or bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia* 27(2): 305-322.
- Department of Defense. 2015. *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*. Department of Defense, United States of America.
- Dolven, Ben. 2015. "Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options." *CRS Report R44072*.
- Ghosh, P K. 2014. "India is Seeking to Counter Chinese Ambitions by Training and Supplying Vietnam's Military." *The Diplomat* November 11.
- Goh, Evelyn. 2005. *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Washington: East-West Center.
- Goldrick, James. 2013. "Vietnam's Submarine Fleet." *United States Naval Institute Proceedings* 139(9): 75-76.
- Griffiths, Martin & O'Callaghan, Terry. 2002. *International Relations: The Key Concepts*. London: Routledge.
- Hiep, Le. Hong. 2013. "Vietnam's Hedging Strategy against China since Normalization." *Contemporary Southeast Asia* 35(3): 333-368.
- Kazianis, Harry. 2013. "China's Expanding Cabbage Strategy." *The Diplomat* October 29.
- Lee, John. 2014. "Reforms Will Decide Vietnam's Ability to Resist Economic Dominance by China." *ISEAS Perspective* June 2, p. 34.
- Malesky, Edmund. 2014. *The Vietnam Provincial Competitiveness Index: Measuring Economic Governance for Private Sector*

- Development: Final Report.* Vietnam Chamber of Commerce and Industry and US-AID, Hanoi: Vietnam.
- Malesky, Edmund and Jason Morris-Jung. 2015. "Vietnam in 2014: Uncertainty and Opportunity in the Wake of the HS-981 Crisis 166-168." *Asian Survey* 55(1): 165-176.
- Matsuda, Yasuhiro. 2012. "Engagement and Hedging: Japan's Strategy toward China." *The SAIS Review of International Affairs* 32(2): 109-119.
- McCornac, Dennis C. 2013. "Vietnam's Foreign Policy Tightrope." *East Asia Forum* October 12.
- Medeiros, Evan S. 2005-2006. "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability." *The Washington Quarterly* 29(1): 145-167.
- Moss, Trefor and Rob Taylor. 2014. "Chinese Naval Patrol Prompts Conflicting Regional Response." *Wall Street Journal* February 20.
- Nicholson, Brendan. 2016. "China's Huge Fleet 'Is Fishing for Information for Its Navy.'" *The Australian* March 15.
- O'Rourke, Ronald. 2016. *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress.* Congressional Research Service Report 7-5700.
- Perlez, Jane. 2014. "Q. and A.: Lyle Goldstein on China and the Vietnamese Military." *The New York Times* July 5.
- Rajagopalan, Megha and Greg Torode. 2014. "China's Civilian Fleet: A Potent Force in Asia's Disputed Waters." *Reuters* March 5.
- Simon, Sheldon W. 2015. "The US Rebalance and Southeast Asia:

- A Work in Progress.” *Asian Survey* 55(3): 572-595.
- Thayer, Carlyle A. 2011. “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea.” *Contemporary Southeast Asia* 33(3): 348-369.
- \_\_\_\_\_. 2013. “Vietnam: Assessing President Truong Tan Sang’s Visit to the United States.” *Thayer Consultancy Background Brief* July 28.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Vietnam in 2013: Domestic Contestation and Foreign Policy Success.” *Southeast Asian Affairs* 2014: 353-372.
- \_\_\_\_\_. 2015. “Vietnamese Diplomacy, 1975-2015: From Member of the Socialist Camp to Proactive International Integration.” *Journal of Social Sciences and Humanities* 1(3): 194-214.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Vietnam’s Strategy of ‘Cooperating and Struggling’ with China over Maritime Disputes in the South China Sea.” *Journal of Asian Security and International Affairs* 3(2): 1-21.
- Torode, Greg. 2008. “Tussle for Oil in the South China Sea.” *South China Morning Post* July 20.
- Tran, Phuc. Thi., G Vieira, Alena. Vysotskaya., & Ferreira-Pereira, Laura. C. 2013. “Vietnam’s Strategic Hedging vis-a-vis China: The Roles of the European Union and Russia.” *Revista Brasileira De Política Internacional* 56(1): 163-182.
- Vuving, Alexander. L. 2006. “Strategy and Evolution of Vietnam’s China Policy: A Changing Mixture of Pathways.” *Asian Survey* 46(6): 805-824.



- Wang, Zheng. 2015. "Chinese Discourse on the 'Nine-Dashed Line': Rights, Interests, and Nationalism." *Asian Survey* 55(3): 502-524.
- Wong, Edward and Jonathan Ansfield. 2014. "To Bolster Its Claims, China Plants Islands in Disputed Waters." *New York Time* June 16.

인터넷 자료

- Hooper, Rapp Mira. 2015. "Before and After: The South China Sea Transformed." *Asia Maritime Transparency Initiative*. Center for Strategic and International Studies, February 18. <https://amti.csis.org/before-and-after-the-south-china-sea-transformed/>

(2016.10.31. 투고, 2016.11.17. 심사, 2016.11.19. 게재확정)

<국문초록>

## 남중국해 분쟁과 베트남의 전략

김 석 수

본 연구는 남중국해 분쟁에서 베트남의 생존전략을 분석하는 것이다. 베트남과 중국 관계는 영원한 비대칭적인 구조로 특징지을 수 있다. 베트남은 강대국인 중국과 남중국해 분쟁에 대응하는 전략으로서 중국과 국교정상화 이후 국익과 안보 확보를 위해 다양한 헤징 전략을 채택해 왔다. 남중국해는 석유, 천연가스 그리고 풍부하고 다양한 어류 등 풍부한 천연자원과 전략적으로 중요한 해역이기 때문에 분쟁에 중국, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 그리고 대만을 포함한 수많은 국가들이 관련되어 있다. 1991년 베트남과 중국이 국교를 정상화한 이후 베트남은 여러 가지 차원의 헤징전략을 채택함으로써 중국과 남중국해 분쟁이 악화되는 것을 피해왔다.

첫 번째 헤징전략은 경제적 관여를 통해서 베트남은 중국의 부상으로부터 혜택을 얻기 위해 중국과 긴밀한 경제적 유대를 추구해 왔다. 두 번째 헤징전략은 외교적 관여이다. 베트남은 국가대 국가, 공산당대 공산당 그리고 군부대 군부 차원과 같은 다양한 대화통로를 통해서 중국과 양자관계를 촉진했다. 세 번째 헤징전략은 국내적 균형이다. 베트남은 경제발전과 군사력의 현대화를 통해서 국내적 힘을 강화시켰다. 네 번째 헤징전략은 외부적 균형이다. 베트남은 다른 강대국들과 양자와 다자관계를 심화시키면서 지역 제도에 적극적으로 참여하고 있다. 비록 중국에 대한 베트남의 헤징전략을 3차원으로

로 구분할 수 있지만, 해징전략의 각 차원의 중요성은 서로 다르고 시간이 지나면서 중요도 역시 변하고 있다. 이것은 국내와 대외 안보환경의 변화뿐만 아니라 남중국해에서 중국의 움직임에 대한 베트남의 대응의 결과이다. 상대적으로 안정적인 외교적 관여 외에 각각의 해징전략은 특정한 시기에 베트남에 대응전략에 핵심적인 역할을 해 왔다.

**주제어:** 남중국해, 베트남, 중국, 해징, 전략

<Abstract>

## The Disputes of South China Sea and Vietnam's Strategy

KIM Suk Soo

(Hankuk University of Foreign Studies)

This article is to analyze a Vietnam's strategy in the disputes of South China Sea. In managing its maritime disputes with China, Vietnam has employed hedging strategy whose components include economic engagement, diplomatic engagement, internal balancing, and external balancing. Although it is a rational choice for Vietnam based on its situation, hedging cannot be free from limitations. Close economic ties with China are leverage for Vietnam to develop its economy.

However, deeper dependence on Chinese economy will have negative impact on national security because it weakens Vietnam's bargain power in the South China Sea disputes. Beijing does not hesitate to use its economic power to influence international disputes. Take the cases of if the something happens that worsens the relations between Beijing and Hanoi, especially in the South China Sea disputes, China may apply economic sanctions against Vietnam. This action will have small impact on Chinese economy but will cause

significant damages for Vietnam. By having an upper hand in bilateral relations, China may drive the disputes in the way favors itself.

Diplomatic engagement with China has brought positive results in enhancing national and regional security without spending much substantial resources. It provides valuable avenues for both countries to discuss about their concerns relating international disputes and to better manage bilateral issues. Nevertheless, the effectiveness of diplomatic engagement depends largely on the uncertain development in the South China Sea.

If the clashes between China and Vietnam occur, most of communicational channels will be interrupted. This will destroy all the efforts made by the two nations in managing and resolving the disputes. Furthermore, the meetings and dialogues do not provide enough solid proofs in assuring Vietnam's security. The agreements signed by the two countries aimed to enhance their cooperation as strategic partners. However, they do not address what China and Vietnam have to do or cannot do in order to maintain regional security.

**Key Words:** South China Sea, Vietnam, China, Hedging, Strategy.